

University of Groningen

Detentie, tussen politiek en praktijk

Tulkens, J.J.J.

Published in:

Pet af : liber amicorum D.H. de Jong

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Tulkens, J. J. J. (2007). Detentie, tussen politiek en praktijk. In B. F. Keulen, G. Knigge, & H. D. Wolswijk (editors), *Pet af : liber amicorum D.H. de Jong* (blz. 483-492).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Detentie, tussen politiek en praktijk

J.J.J. TULKENS^o

Bij zijn ambtsaanvaarding als hoogleraar in het straf- en strafprocesrecht tweeëntwintig jaar geleden sprak Dirk Herman de Jong zijn rede uit onder de titel 'Rechtsbescherming in een beslissende fase'. Hij betoogde dat onder druk van de toenemende criminaliteit maatregelen ter ontlasting van justitie onontkoombaar waren en dat de rechtsbescherming van de verdachte tegen de overheid – het onderwerp van zijn oratie – 'niet op alle fronten op eenzelfde niveau gehandhaafd kan worden'.¹

Een gelijk dat hij vast niet heeft bedoeld, kreeg hij ook op een ander terrein, namelijk dat van de uitvoering van de vrijheidsstraf. Ook daar is het niveau van rechtsbescherming verminderd. Niet dat de rechtspositie van gedetineerden in Nederland te wensen overlaat. Ze is over het geheel genomen redelijk goed verzekerd. Sinds een aantal jaren hapert er echter het een en ander aan handhaving van de grondslag van de penitentiaire wetgeving, met name van de Penitentiaire Beginselenwet (PBW). Ook waar ze de gedetineerde in strikte zin geen rechten verleent, vormt die wetgeving toch de beschermende bedding van de detentie. Deze kwam echter door twee oorzaken in het gedrang. Ten eerste door de toegenomen en ernstigere criminaliteit, – een sociaal en dus onuitroeibaar verschijnsel constateerde reeds Dürkheim – die aan de ingrijpende maatschappelijke veranderingen van de laatste tientallen jaren is te wijten en die de overheid dwong tot maatregelen, preventieve, maar vooral ook repressieve. Ten tweede, omdat ook de overheid zelf een belangrijk onderdeel werd van de maatschappelijke veranderingen. Het 'vrije markt denken' en de 'terugtrekkende' overheid leidde tot de politieke noodzaak van ingrijpende kostenbesparing in de overheidssector. Op het terrein van de straftoepassing en vooral op penitentiair terrein werden, versterkt door het bezuinigingsbeleid, de termen 'retributief' en 'punitief' weer gehoord. De leus werd 'het roer moet om'. Om redenen van efficiency niet ten onrechte, al meen ik dat de strafuitvoering, juist omdat ze een overheidstaak bleef, niet vanzelfsprekend en in gelijke mate de financiële gevolgen van de 'terugtrekkende' overheid zou moeten dragen. Daarvoor pleit ook het feit dat de in wetten vastliggende principes en doeleinden niet werden gewijzigd, al werd beveiliging de enige detentieprioriteit ten koste van reïntegratie beogende regimes en paradoxaal genoeg eveneens ten koste van veel geld.

Toch moet worden erkend, dat men in het gevangeniswezen serieus heeft geprobeerd om in voorstellen en plannen de grondslag van de PBW en de gevestigde

^o Emeritus hoogleraar penologie Rijksuniversiteit Groningen.

¹ D.H. de Jong, *Rechtsbescherming in een beslissende fase*, Arnhem: Gouda Quint B.V. 1985, p. 33.

praktijk van een humane detentie te handhaven. Intussen heeft zich dit jaar een nieuw kabinet gepresenteerd, dat een socialer gezicht wil tonen. Of de uitvoering van de vrijheidsstraf weer aan kwaliteit zal winnen, zal afhangen van de richting waarin de plannen zullen worden uitgewerkt die onder de vorige regering in gang zijn gezet. Op drie actuele onderwerpen die mij in dit verband van betekenis lijken, het eerste direct de beide andere meer indirect, zou ik de aandacht willen vestigen: op de detentie zelf aan de hand van het concept 'De Nieuwe Inrichting' op de maatschappelijke inbreng in de detentie naar aanleiding van de opheffing van de toezichthoudende functie van de Raad voor Straftoepassing en Jeugdbescherming (RSJ); en op de politiek-ambtelijke verhoudingen naar aanleiding van de rampzalige Schipholbrand in het cellencomplex voor uit te zetten illegale vreemdelingen waarbij elf doden vielen.

Lelystad en De Nieuwe Inrichting

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) lanceerde in 2003 een ontwerp voor een fundamentele verandering van de detentie en het detentiesysteem, genaamd 'De Nieuwe Inrichting'. Eén element ervan was het plan 'Detentie en Behandeling op Maat'(DBM), waarover verderop. Een tweede was het detentieconcept Lelystad, toegepast in de nieuwe in 2006 aldaar geopende gevangenis voor 150 gedetineerden met een straf van maximaal 4 maanden.

Allereerst een korte beschrijving van die inrichting. Ze bestaat uit vijf afdelingen, elk voor 30 gedetineerden, ondergebracht in zespersoons cellen van 55 m² (3 stapelbedden) voorzien van keuken, koelkast, magnetrons, was- en droogmachine, tafel met zes stoelen. Het regime was uitgewerkt met behulp van een organisatiebureau dat als opdracht kreeg: 'Bedenk én ontwikkel een compleet nieuwe, high tech gevangenis die in het gebruik 30% goedkoper is dan een vergelijkbare bestaande gevangenis, zonder aan kwaliteit en mate van beveiliging in te boeten, en waarvan het concept ook in heel Nederland toegepast kan worden'.² Het 'high tech' systeem voorziet in een 'touch-screen' aan het voeteneinde van elk bed met aansluiting voor radio, tv, telefoon, inrichtingswinkel en de mogelijkheid om het eigen dagprogramma samen te stellen. Overal in de inrichting zijn bewakingscamera's aangebracht. Elke gedetineerde draagt een polsband en is vanaf een centraal punt overal traceerbaar en oproepbaar.³ Op bezoek in de inrichting vertelde men mij, dat afgaande op de beperkte ervaringen van een jaar de proefperiode is geslaagd. Men kan met ongeveer de helft minder piw'ers toekomen dan in andere inrichtingen (slechts 15 in

² Van de Geijn Partners bv, Gevangen in ketens, modernste gevangenis: opvallend resultaat van gedurfde visie, Houten: uitgave in eigen beheer, 2006, p. 6.

³ 'Wat houdt dit concept in?', *Balans, magazine voor medewerkers Dienst Justitiële Inrichtingen*, december 2005, p. 17.

totaal, zes overdag in dienst, twee op de centrale observatiepost, twee rondgaande over de afdelingen en twee over de rest van de inrichting); de totale kosten zijn beduidend lager dan elders (de dagprijs per gedetineerde is ongeveer €90 in plaats van elders gemiddeld €140) en er hebben zich vrij weinig incidenten voorgedaan. Gedetineerden kunnen tevoren maar ook tijdens verblijf kiezen tussen deze inrichting en een 'normaal' huis van bewaring. Er zaten nogal wat gedetineerden met een subsidiaire straf wegens onbetaalde boete of mislukte taakstraf. De gemiddelde verblijfsduur schommelde rond de drie weken..

Het dagprogramma dat elke gedetineerde via het 'touch screen' moet samenstellen, laat hem de keuze uit vijf activiteiten per dag, ieder van één uur, te weten luchten, sport, vorming, recreatie en corvee. Corvee en vorming zijn verplicht, de overige activiteiten zijn vrijwillig. Gedurende het dagprogramma staan per afdeling de cellen open en kunnen degenen die niet aan één of meer vrijwillige activiteiten meedoen, buiten hun cel zijn. Het programma loopt van na het ontbijt om 8.30 tot de lunch van 12 uur en daarna van 13 uur tot het avondmaal om 17 uur. Daarbij is geen vast personeel aanwezig. De sfeer en stemming van de gedetineerden kunnen dus niet, of slechts incidenteel bij een contact in het voorbijgaan, worden gepeild of beïnvloed. Het gedrag wordt via camera's geobserveerd. In hoeverre dat ook auditief en visueel in de cellen zelf gebeurt, werd mij niet geheel duidelijk. Goed gedrag levert bonuspunten op (bijv. extra telefoon); slecht gedrag wordt bestraft (bijv. beperking bezoek).

Of de permanente cameracontrole en het volledig gebrek aan privacy ook zonder problemen zullen worden verdragen door andere en langer gestrafte gedetineerden is een nog te beantwoorden vraag, zeer belangrijk gezien de bedoeling het systeem in het hele land in te voeren. Even belangrijk is de vraag, of dit systeem, dat zijn kostenbesparing grotendeels ontleent aan de vervanging van menselijk toezicht en controle door technologisch toezicht, ook (andere) kwalitatieve waarde heeft. Volgens het hierboven geciteerde boekje van Van de Geijn Partners waren de uitgangspunten voor het uit te werken concept 'een leefgebied te creëren waar gedetineerden een uitgebreid programma krijgen aangeboden van scholing, activiteiten en maatschappelijke vorming, er met minder personeel dezelfde mate van beveiliging mogelijk is, de zelfredzaamheid van gedetineerden wordt vergroot terwijl er geen concessies worden gedaan aan veiligheid en kwaliteit en dat het moest gaan om elektronische detentie waarbij gewerkt wordt met polsbandjes'.

De beveiliging is door de technologie alleszins verzekerd. Met de andere genoemde bedoelingen en de niet nader uitgewerkte 'kwaliteit' in deze inrichting staat het minder goed. Regime en activiteitenpakket lijken veel op wat andere inrichtingen tegenwoordig nog kunnen bieden. Ze zullen voor de hier kort verblijvende gedetineerden niet het grootste probleem zijn. Het gebrek aan privacy, aan momenten waarop men zich niet groot hoeft te houden en men met zichzelf wordt geconfronteerd, lijkt echter een veelbetekenend gemis, ook voor kortgestraften voor wie de

mogelijkheden tot beïnvloeding toch al beperkt zijn. Het zal interessant zijn te vernemen of het gebrek aan privacy en de lange avonden op cel ook gedurende de korte verblijfsperiode van de gedetineerden tot klachten of tot vluchtgedrag (bijv. op bed blijven liggen) hebben geleid en of de vormingsuren gewild waren. Waar gehoorzaamheid aan de regels hoofdzaak is, valt niet gemakkelijk in te zien, waarom en hoe die de beoogde verantwoordelijkheidszin van gedetineerden zou vergroten. Voor hen lijkt de aantrekkelijkheid vooralsnog te zitten in de kleinschaligheid van de inrichting en de afdelingen en in de vrijheid om te kiezen voor een andere inrichting als deze niet bevalt.

Toch heeft afstandelijk technisch toezicht nog een andere verdienste dan alleen kostenbesparing. Gedetineerden zien toezichthoudend personeel vaak liever gaan dan komen, en piw'ers voelen zich in een dergelijke positie nogal eens ongemakkelijk. In dit systeem vervalt deze taak en zou personeel zich op andere taken kunnen richten. Een lange, ononderbroken tijd met zes personen opgesloten zijn in een kamer bij voorbeeld is een opgave en heeft weinig positieve betekenis. Echter, het opvoeren van bezigheden met inzet van personeel verhoogt uiteraard de kosten.

Des te belangrijker is het het detentieconcept Lelystad niet als een kant en klaar procédé te beschouwen, maar het verder te beproeven en uit te werken. Ten eerste met betrekking tot langer gestraften en andere groepen gedetineerden. Ten tweede met het oog op de detentiekwaliteit in de geest van artikel 2 PBW. In hoeverre kan ook in dat opzicht de techniek behulpzaam zijn. De telecomunicatie biedt reeds veel mogelijkheden voor praktijkgerichte, ook kortlopende vormings- en opleidingscursussen. Ze wordt ook meer en meer aangewend voor sociale en psychologische vormen van hulp en behandeling. Permanente vormen van begeleiding zijn wellicht niet meer van deze tijd en ook te kostbaar. Per persoon strikt afgebakende, periodieke en doelgerichte, als het ware poliklinische methoden van hulp en begeleiding, zoals ook in de vrije samenleving gebruikelijk, en benutting van communicatietechnieken zouden mogelijk ook in detentie efficiënt en minder vrijblijvend kunnen worden toegepast. Er zijn reeds bescheiden aanwijzingen, dat getracht wordt om conform het algemene regeringsbeleid ook op penitentiair terrein waar mogelijk de verantwoordelijkheid voor bepaalde taken over te hevelen naar lokale overheden en naar de gangbare maatschappelijke onderwijs- en hulpverleningsinstellingen. Ik heb eerder betoogd en wil er opnieuw voor pleiten, dat experimenteel wordt onderzocht en bij wet geregeld, of de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving systematisch door dergelijke instellingen kan worden verricht in samenwerking met het gevangeniswezen. Het gevangeniswezen zal vooral verantwoordelijk moeten blijven voor de selectie van de gedetineerden die voor dergelijke vorming en hulp – binnen of buiten de inrichting – in aanmerking komen en daartoe gemotiveerd kunnen worden. Hetgeen op zijn beurt kan bijdragen aan de uit-

bouw van een stelsel van externe en interne inrichtingsdifferentiatie, die nu voornamelijk en eenzijdig op de strafduur berust.

Detentie-inhoud en maatschappelijke inbreng

Experimenten in die richting met een dergelijke doelstelling lijken echter (nog) niet te worden overwogen. In 'De Nieuwe Inrichting' was, zoals gememoreerd, een plan opgenomen, geheten 'Detentie en Behandeling op Maat'. In het plan werden drie groepen gedetineerden onderscheiden, preventief gehechten, kortverblijvenden (met een straf of strafresistant van ten hoogste vier maanden) en langverblijvenden (met een langere straf of strafresistant). Voor alle groepen zou een standaardprogramma gaan gelden dat zou voorzien in een aanbod van sport, geestelijke verzorging, bibliotheekgebruik, recreatie, bezoek en luchten. Ook dienstverlening voor het regelen van praktische zaken met het oog op hun terugkeer in de maatschappij zou voor iedereen beschikbaar zijn. Voor de preventief gehechten zou het bij dit standaardprogramma blijven. Voor kortverblijvenden zou onderwijs mogelijk worden als dat gezien hun verblijfsduur effectief zou kunnen zijn. Arbeid zou in deze groep kunnen worden aangeboden als deze kostendekkend zou zijn. Deze mogelijkheden mét hun beperkingen zouden ook gelden voor langverblijvenden, 'al is de kans dat zij mogen deelnemen aan arbeid of onderwijs wel groter', aldus het plan. Deze beperkende bepalingen zijn echter in tegenspraak met de artikelen 47 en 48 van de PBW, waar slechts 'de aard van de detentie' als belemmerende factor voor arbeid en onderwijs wordt genoemd. In het plan is voorts bepaald, dat 'als enigen langverblijvenden ook in aanmerking (komen) voor gedragsinterventies, die gericht zijn op het voorkomen van terugval in crimineel gedrag', echter alleen die interventies, waarvan bewezen is dat ze effectief zijn, zo luidt de beknopte uiteenzetting over dit onderwerp in het Justitie Magazine, waaraan de bovenstaande informatie is ontleend. Het artikel besluit: 'Rode draad in het nieuwe stelsel is – ongeacht de doelgroep – het appèl op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerden. Goed gedrag wordt beloond; op ongewenst gedrag en het niet nakomen van afspraken staan sancties....'^{4,5}. Ook al geeft deze uiteenzetting slechts de algemene lijnen van het plan weer en mist daarom waarschijnlijk nuanceringen, het is niettemin duidelijk dat de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving minimalistisch wordt uitgelegd en dat niet de persoon, de mogelijkheden en behoeften van de gedetineerde de criteria zijn voor de kansen die hem of haar worden geboden, maar

⁴ 'Nieuw Detentiestelsel dit najaar van start', *Justitie magazine*, mei 2006, p. 16.

⁵ Zie over dit onderwerp o.a. de kritische opmerkingen van: F.W.Bleichrodt, 'De tien geboden voor de gedragsinterventie', *Sancties* 2006, p. 65 e.v. M.Stollenga en J.Plaisier, 'Reactie op De tien geboden voor de gedragsinterventie van prof.mr. F.W.Bleichrodt', *Sancties* 2006, p. 294 e.v. M.M. Kommer, 'Vrije wil, verantwoordelijkheid en resocialisatie', *Sancties* 2006, p. 3 e.v..

dat enerzijds de kosten, anderzijds het gehoorzaamheidsgehalte en (lastig) gedrag de maatstaven zijn. Eerdere uitspraken, dat met langgestraften niet te vroeg met die voorbereidende hulp moet worden begonnen en dat aan niet (uit zichzelf) gemotiveerde gedetineerden geen tijd moet worden verspild, versterken de minimale uitleg van artikel 2 PBW. Het is tegen deze achtergrond nog ongewisser wat met de zich uitbreidende en zeer verschillende groep van levenslang gestraften zal worden gedaan. De wettelijke doeleinden van de detentie, ook in de internationale verdragen, zijn weliswaar, zoals gezegd, geen strikte rechten, ze behoren voor gedetineerden toch een waarborg te zijn voor een detentie met perspectief, óók als ze er geen beroep op doen of niet van meet af aan zijn gemotiveerd en hun gedrag er niet op wijst dat ze er vertrouwen in te hebben.

Het plan Detentie en Behandeling op Maat zou in 2008 moeten zijn ingevoerd. De centrale medezeggenschapscommissie van het gevangeniswezen stak evenwel een spaak in het wiel. Vanwege de enorme bezuiniging op personeel die het gevolg zou zijn van de invoering van het plan, maar ook omdat het aan inhoudelijke realiteitswaarde ontbrak, wees de commissie het plan af, waarna het werd ingetrokken. Men mag hopen dat de positieve ambtelijke intenties ertoe leiden, dat het zoeken naar andere kostenbesparende oplossingen een heroriëntatie zal inhouden op de onttafelde doelstelling van de detentie en dat verder onderzoek naar de kwalitatieve mogelijkheden van wat, zij het eenzijdig, is begonnen in Lelystad ook werkelijk van de grond zal komen.

Onafhankelijk toezicht

Het zou mooi zijn, als deze hoop ook mag worden gekoesterd ten aanzien van het tweede onderwerp, al suggereert ook dit onderwerp een verengde opvatting over de taak van het gevangeniswezen. Ik refereer aan de maatregel tot afschaffing van de toezichthoudende functie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Als belangrijke argumenten werd destijds aangevoerd dat de toen nog geplande maar inmiddels opgerichte departementale inspectie beter gekwalificeerd en voldoende onafhankelijk zou zijn. Wat het laatste betreft wordt waarschijnlijk bedoeld, dat de inspectie weliswaar onder de Minister van Justitie valt, maar niet onder DJI/gevangeniswezen.

Uit de zopas herziene European Prison Rules blijkt hoeveel belang internationaal wordt gehecht aan onafhankelijk toezicht op het gevangeniswezen en op de behandeling van gevangenen. Stond in de tekst uit 1987 in regel 4 nog slechts dat 'regular inspections of penal institutions and services' dienen plaats te hebben 'by qualified and experienced inspectors appointed by a competent authority', de herziene regels van 2006 bepalen in artikel 9 dat 'all prisons shall be subject to regular government inspection and independent monitoring'. Het wordt nader gespecificeerd in de artikelen 92 en 93 waar 'independent monitoring' nadrukkelijk wordt onderscheiden van 'governmental inspection'. Bovendien wordt bepaald dat de bevindingen van

deze onafhankelijke organen 'shall be made public'. Of dat ook zal gebeuren met de rapporten van de Nederlandse departementale inspectie, is de vraag. De CPT beoordeelde deze onderscheiding een 'important development'. Reeds in 2002 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in artikel 18 van een Optional protocol bij de UN Convention against Torture, Cruel and other Inhuman or Degrading Treatment or Punishment de noodzaak onderstreept van instelling in alle landen van een onafhankelijk toezicht houdend orgaan ⁶⁶). Men zou kunnen oppe- ren, dat in Nederland de bejegening van gedetineerden zulk een onafhankelijk or- gaan niet nodig maakt. De RSJ in zijn advies aan de Minister van Justitie oordeelt echter: 'Gelet op de vele en ingrijpende ontwikkelingen binnen de instellingen van de straftoepassing is een onafhankelijk extern toezicht zoals de Raad levert, juist nu meer dan ooit ten zeerste gewenst'. Het standpunt lijkt me terecht. Ik meen, zoals ik in een artikel over dit onderwerp schreef, dat het wegvallen van onafhankelijk maatschappelijk toezicht de transparantie van beleid die de overheid zozeer voor- staat vermindert en dat de adviesfunctie van de Raad zal lijden onder gemis aan in- formatie. Dat is slechts te ondervangen als zijn adviestaak, die gelukkig behouden blijft, zeer ruim kan worden opgevat en zijn rapporten ook aan het parlement wor- den gericht en openbaar zijn. Zeker het reilen en zeilen van een publiek, voor de rechtsstaat belangrijk instituut als het gevangeniswezen behoeft maatschappelijk begrip en steun. Dat kan niet zonder openbare informatie. Die heeft verschillende kanten. Ze kan zich niet beperken tot kritisch commentaar op overheidsbeleid. Ook als ideële opvattingen in penitentiaire kringen weinig instemming ontvangen uit de samenleving, is openbaarheid noodzakelijk. Ook dan moet worden getracht een ge- informeerd publiek te laten begrijpen en beoordelen. Slechts een onafhankelijk or- gaan dat visie en standpunten ontleent aan kennis van de praktijk, kan het vertrou- wen opbouwen om deze taak te vervullen.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Het derde onderwerp, dat in verband met beleidswijzigingen in de uitvoering van de gevangenisstraf van gewicht is, betreft de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

Deze en met hem zijn ambtelijke staf hebben de laatste jaren herhaaldelijk proble- men gehad met het gevangenispersoneel vanwege de bezuinigingen en de fixatie op veiligheid en een meer gedisciplineerd, strenger en beperkter regime in de inrich- tingen. Bovendien heeft de Minister van Justitie het nogal eens aan de stok gehad met de Kamer en de media naar aanleiding van ernstige misdrijven, begaan door

⁶⁶ Zie ook: G.de Jonge, 'De Europese gevangenisregels zijn vernieuwd. De rechtskracht ervan blijft echter gering', *Sancties* 2006, p.340 e.v. J.J.J. Tulkens, 'De RSJ, opheffen of verheffen', *Sancties* 2005, p. 69 e.v.

ontvluchte of op proefverlof zijnde tbs'ers, waarvoor hij verantwoordelijk werd gehouden. Het algemene politieke klimaat liet vrijwel geen ruimte voor andere reacties dan méér beperkingen in de detentie en snelle invoering van de beperkende maatregelen.

Nu is het gevangeniswezen, evenals de tbs en jeugdbescherming, een instituut dat moeilijk haastige ingrepen in de vertrouwde gang van zaken kan verwerken. De taak van het personeel in deze instellingen is het omgaan met mensen in een gedwongen, allesbehalve gewenste situatie. Er moet gereageerd worden op tal van wisselende en onvoorziene omstandigheden, rekening houdend met personen en stemmingen. Het optreden van personeelsleden kan slechts in algemene zin door voorschriften en standaardregels worden bepaald. Er moet een mentale instelling en attitude jegens gedetineerden worden aangekweekt, die berusten op de wettelijke principes en doelstellingen van de detentie, en die doorlopend worden gevoed door de ervaring. Het zijn met name de leidinggevende personen op landelijk en lokaal niveau die daarin een verantwoordelijke taak hebben. Een aldus gegroeide attitude en werkhouding zijn niet onveranderlijk, maar ze vragen wél om overleg en beleid bij het voorbereiden en invoeren van veranderingen. Dat geeft problemen als het gaat om maatregelen die niet accorderen met de vertrouwde manier van werken, of zelfs ingrijpende veranderingen eisen in de dagelijkse omgang met gedetineerden, maar die om politieke redenen geen uitstel kunnen lijden.

De leiding van het gevangeniswezen en de inrichtingen berust bij ambtenaren, die krachtens hun status ondergeschikt zijn aan de minister en worden geacht loyaal zijn beslissingen en aanwijzingen uit te voeren. Anderzijds representeren zij voor hun personeel een bepaalde visie op inhoud en doel van hun werk. Hun autoriteit en gezag staat op het spel als ze voor de opgave komen te staan een standpunt of beleid te verdedigen dat in strijd is met wat zij voordien hebben uitgedragen. Dat schept verwarring en ondermijnt de gelijkgestemdheid van visie en eendracht in optreden. Bovendien staat het loyaliteitsgebod niet toe dat zij openlijk kritiek uitoefenen op de opvattingen en maatregelen van de minister. Dat is anders bij voorbeeld in het onderwijs of de gezondheidszorg. Daar zijn leidinggevendenden eveneens afhankelijk van overheidsbeleid en zullen ook zij dus ook eventueel aan de noodgedwongen uitvoering van onwelkome of onwenselijk geachte besluiten niet altijd kunnen ontkomen. Zij behoeven hun visie echter niet te verloochenen en kritiek niet vóór zich te houden, maar kunnen in het contact met hun medewerkers overleggen hoe ze desondanks er het beste van kunnen maken.

Het probleem zou voor een instituut als het gevangeniswezen kunnen worden opgelost, als het een zelfstandig bestuursorgaan zou zijn. Het zou tevens voor de minister het voordeel hebben, dat hij niet meer voor alle incidenten verantwoordelijk wordt gesteld, maar zich kan bepalen tot de algemene politiek wenselijk geachte lijnen van beleid.

Opmerkelijk genoeg gaf de Schipholbrand (2005) de toenmalige minister van Justitie Donner aanleiding de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde te stellen. Ten gevolge van de brand voelde hij zich weliswaar gedwongen af te treden, maar hij merkte in zijn verklaring daarover aan de Tweede Kamer op 'dat hij graag het debat was aangegaan over de vraag of de armslag van de overheid om rampen te voorkomen, niet wordt overschat. Maar het zou alleen zijn gegaan over het al dan niet aanblijven van hem. 'Een waardig debat dat recht doet aan de ernst van deze vragen is mitsdien slechts mogelijk door mijn vertrek', aldus het verslag in de Volkskrant. De motivering heeft niet tot dat debat geleid. De Volkskrant peilde echter de mening erover van twee 'Groningers', de oud-hoogleraar bestuursrecht en oud-staatssecretaris van Justitie, Scheltema, in 1993 adviseur van de regering over de ministeriële verantwoordelijkheid, en Elzinga, hoogleraar staatsrecht. Beiden achtten zijn beslissing verstandig. Toch zou een debat misschien een wat ander licht hebben kunnen werpen op de ministeriële zowel als op de ambtelijke verantwoordelijkheid. Scheltema tekende in het interview aan, dat hij er voorstander van zou zijn 'om overheidsinstanties op een grotere afstand van de minister te plaatsen, die dan alleen nog aanwijzingen kan geven', aldus de Volkskrant. 'Het Kadaster en de Sociale Verzekeringsbank', zo citeert de krant Scheltema letterlijk, 'staan niet meer onder ministeriële verantwoordelijkheid. Die laten zich controleren door bij voorbeeld visitatiecommissies. Ik kan me voorstellen dat je het gevangeniswezen zo organiseert. Dat zou tot gevolg hebben dat over de veiligheid intensiever verantwoording wordt afgelegd'. Het komt mij voor, dat voor het maatschappelijk en politiek zo gevoelige gevangeniswezen met zijn zo verscheiden bevolking en haar moeilijk te reguleren problemen de Minister van Justitie een verantwoordelijkheid dient te hebben die verder gaat dan het geven van aanwijzingen. Het zou aanbeveling verdienen om de ervaringen met het Zweedse systeem in dit opzicht nader te bestuderen, waar een door de regering benoemd bestuur de beleidsverantwoordelijkheid heeft en aan regering en parlement verantwoording aflegt, maar waar de minister toch voor de grote lijn een zekere eindverantwoordelijkheid draagt. Een dergelijk bestuur met een verregaande graad van autonomie zou de minister ontheffen van zijn verantwoordelijkheid voor allerlei kleinere zaken en incidenten. Een vertegenwoordiger in dat bestuur van de Rechterlijke Macht zou in het bijzonder erop kunnen toezien dat beslissingen worden genomen in de geest van de penitentiaire wetgeving. Deze structuur zou ook de betrokkenheid van het parlement richten op hoofdzaken. Ze zou daarenboven de ministeriële inspectie op een ander plan plaatsen, namelijk dat van bewaker van een correcte uitvoering van de wet in plaats van controleur van de juiste uitvoering van gedetailleerde ministeriële maatregelen. Niet in de laatste plaats belangrijk is de bijdrage die een dergelijke structuur zou kunnen leveren aan versterking van de noodzakelijke band tussen het 'hoofdkantoor' en het 'veld' en aan een gezamenlijk gedragen visie en beleid, waardoor inno-

vatief beleid en experimenten als in Lelystad, ook al hebben ze pijnlijke consequenties, aan evenwicht kunnen winnen en aanvaard en gesteund kunnen worden.

Het gevangeniswezen zal altijd, evenals de tbs en de justitiële jeugdbescherming, een probleemgebied blijven. Maatschappij en gestraften vragen om bescherming en behartiging van uiteenlopende belangen, maar hebben ieder ook een eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van elkaar. Een topstructuur die recht kan doen aan dit gecompliceerde veld is in staat de nodige garanties te geven voor een op reële en tevens hooggestemde doelen afgestemd beleid dat aan de eisen en mogelijkheden van deze tijd beantwoordt.